

土地利用規制政策に見る規制型政策の現代的課題

著者	糸賀 哲雄
号	10
学位授与番号	97
URL	http://hdl.handle.net/10097/38096

いと が てつ お
糸 賀 哲 雄

学 位 の 種 類 博 士（経済学）
学 位 記 番 号 経博第97号博士（経済学）
学位授与年月日 平成16年 3 月25日
学位授与の要件 学位規則第 4 条第 1 項該当
研 究 科 ・ 専 攻 東北大学大学院経済学研究科（博士課程後期 3 年の課程）
現代応用経済科学専攻
論 文 題 目 土地利用規制政策に見る規制型政策の現代的課題
博士論文審査委員 （主査）
教 授 増 田 聡 教 授 大 滝 精 一

論 文 内 容 の 要 旨

1. 本論文での問題意識及び論点

土地利用規制はこれまで産業振興と都市問題対策に貢献してきたが、近年は、産業構造の転換、財政赤字による民間活力活用の重視、景気低迷に対する景気刺激策重視という背景下、規制緩和が強く求められている。しかし土地利用規制の緩和は一面では秩序維持、経済活動の阻害要因排除等の効果を減殺する危険性を持つ。また土地利用規制は需要圧力抑制、再配分が役割であり、需要が規制を下回る場合の規制緩和は需要喚起に結びつかない。

土地利用規制の見直しは、土地所有者に限定されない幅広い層による大所高所からの議論に基づき行われるべきであるが、提案者の意見を市民の意見として即地的変更がなされる場合が多い。ここでは市民の声採取の方法論、一般の市民が意識を高める必要性、都計審が担う役割の重要性が増す、等も重要な論点であるが、具体的な政策判断をするための出発点として、現状の土地利用規制が如何なる背景を持ち、現在どのような課題に直面しているのかを認識する必要がある。

本論ではこれまで議論の過程で必ずしも充分には認識されてこなかった、仙台市の基本構造を成した昭和40年代の計画の意味と内容、計画内容から来る構造的な課題を示し、産業構造転換に起因して現在の土地利用規制が直面する現代的課題を実例に基づいて提起することにより、都市政策及

び都市問題に関する政策研究に資することを研究の目的とする。

またこれらの分析を通して、今後の仙台市における都市政策に求められる方向性の私論を述べる。

2. 分析手法

仙台市の土地利用規制の構造を分析対象として、①歴史的経緯を通して現在の都市構造の基礎となる昭和40年代の計画が策定された背景を確認すると共に、土地利用規制の位置付け、効果、限界の分析を行う、②昭和40年代の計画内容と現状との比較から、現在の規制内容が構造的に包含する課題を分析する、③昭和40年代に用途純化された地区で、産業構造転換に伴い土地利用転換を模索する3例の実情分析から、土地利用規制が現在直面する課題を抽出する、という3つのアプローチから分析する。

3. 仙台市の形成過程における土地利用規制

昭和40年代の計画は、高度経済成長時代に開発可能性を全国土に広げようとした新全国総合開発計画と、公害等都市問題の改善を図る事を意図した都市計画法等の法制度整備という背景下で、地域開発計画としての新産業都市建設計画と健康都市宣言という2つのコンセプトに沿った都市構造形成のために構築された計画であり、骨格部分は現在も変わっていない。昭和40年代には1966（昭和41）年の総合都市計画、1970（昭和45）年の線引き、1973（昭和48）年の8用途地域指定、という3つの都市計画が決定されている。

経緯の中から見出される土地利用規制の位置付けは「宅地開発等の動向が活発な時期に制定されるが、開発優先の場合には無力化される場合がある」というものである。また効果は、①用途混在回避による効率性向上等、土地の有効利用を側面から増進する、②工場等と住宅の混在による公害問題、機能集中による渋滞・混雑、郊外部の住宅地開発圧力による都市のスプロール化、乱開発等、土地利用に派生する負の効果を減殺する、という2点が認められる。土地利用規制の限界点は、①土地利用需要が低いところでは機能せず、指定用途の需要喚起にはつながらない、②土地の有効利用が優先されると、効果を無力化される、③都市問題の予防効果はあるが、治療力に乏しい、④目指すべき土地利用と異なる規制がある場合、有効利用を阻害する、の4点が見出される。

4. 昭和40年代の計画と構造的課題

昭和40年代の計画の分析から、①市街地面積の膨張、②DIDの拡大、低密度化、③工業系地域の縮小、用途混在地域の拡大、敷地効率向上による用地需要減、④商業系地域の拡大、用途混在地域の拡大、⑤流通系地域面積の拡大、用途混在地域の拡大、⑥住居系地域面積の拡大、用途混在地域の拡大、という傾向が認められる。

ここから、仙台市の土地利用規制が構造的に包含する課題として、①宅地供給過剰による低密度化、②用途混在地域の拡大による供給過剰加速と、ゾーニング効果の低下、を示すことができる。これらの課題の要因は、①宅地の利用効率向上等について、当初計画に見込み違いがあった、②規

制内容の変更が、当初の計画のコンセプトをゆがめていった、③産業構造等の状況変化により、当初のコンセプトが現実的でなくなった、という点が挙げられる。

5. 土地利用転換への胎動（新産業都市を象徴する3地区における土地利用転換への模索）

（1）原町東部地区

当地区は従来から認識されていた利便施設も排除されているという現行の土地利用規制の課題に加え、近年は更に製造業空洞化や不況に対する打開策として、製造業以外の土地利用への転換を求める声もあり、地域の意向確認のために仙台市がアンケートを実施した。本論ではこの地区内1,825事業所を対象としたアンケート（有効回答率54.6%）について、個票レベルに戻りクロス分析を行った。

分析から、①実態は流通業が6割、製造業は13%（本社業務が製造業は21.6%）に過ぎない等、総体的には規制内容と実態の土地利用に乖離が見られる、②回答企業の8割以上が当地での営業継続を希望しており、規制対象用途の建築を望む等の規制緩和需要は高くない、といった傾向が見られる。但し、少数意見の尊重、未回答企業の意向確認、アンケート対象外の不在地主等との意見調整等の検討課題も残している。また規制緩和に付随する弊害が正確に認識されているかという疑問も残る。結果として行政は将来ビジョンを描けず、現状維持が続いている。

ここでは、①直接的市民要望と潜在的市民ニーズとの調整の複雑化・困難化、②政策決定に対して責任を持った形で市民参加を実現する手法論の確立の必要性、が認められ、「民間発意による規制緩和の運用の適切化」という現代的課題を示すことができる。

（2）仙台港背後地地区

当地区は開発目的が、「重化学工業の開発」から「高付加価値の都市型工業立地」、更に「流通業務用地の優先的確保」と変遷をたどり、それでも土地利用需要が確保できない実態がある。開発主体である宮城県がアンケートで需要確認を実施し、この結果を元に、流通業で充足不能な25%について、小売店、娯楽施設等を規制緩和したが、都市全体で見るとこれは単なる緩和対象施設の他地区との綱引きに過ぎず、土地利用の活性化につながる訳ではない。この事例から、「規制緩和に経済活性化（需要喚起）を期待する矛盾」が指摘できる。

（3）卸町地区

当地区は集団化事業により卸売業者が自ら意図して流通団地として用途純化してきたまちであるが、地区を取りまとめる仙台卸商センターはバブル崩壊後の「中抜き」、デフレ等による総売上高の減少や組合員の倒産増加により卸売業の行詰まり感を持ち、打開策の検討を続けてきた。2001（平成13）年からはまちづくりの検討組織を設立、地区内の企業にアンケート実施した。この結果、約8割が何らかの規制緩和を要望したため、これをもって本来流通業とは相容れない集客施設について、一部規制緩和を実施した。

ここでは、①土地利用のビジョンを明確に描くことの困難性、②ビジョンを欠いた規制緩和の危うさ、が認められ、「地域の将来ビジョンを明確に描くことの困難な時代における土地利用計画」

という現代的課題が認められる。

6. 土地利用規制政策の現代的課題分析と提言

(1) 民間発意による規制緩和の運用の適切化

ここでは問題点として、①不特定多数の市民が「宅地の供給過多に直面している現状で改善の方向が見られない」という結果を共有させられるに足る十分な政策決定への参加機会が与えられていたかどうか、②説明責任の所在が曖昧なままに提案制度が制度化され、直接的市民要望と潜在的市民ニーズとの調整の複雑化・困難化している状況では、ビジョンを明確にできない自治体が充分に反論できないという消極的な理由に基づく規制緩和実施に追い込まれないか、が見出される。

対処策として本論では、①提案者には「提案に伴う利点と弊害についての説明責任」と「提案者自身が反対意見と直接議論を交わす責任」が求められるべきである、②不特定多数の市民には「政策執行の是非の判断基準決定時」と「基準への適合性の判断時」に関与できる機会を担保するべきである、③費用便益分析の条件整備が必要である、の3点を提言する。

(2) 規制緩和に経済活性化を期待する矛盾

事業型政策はその政策目的から連鎖的に多分野の経済活性化効果が期待できるのに対して、規制型政策は阻害要因除去等による事業の側面支援策に位置付けられ、規制緩和だけで経済活性化はできない。本論では、土地利用規制が目指すべきは「既存の需要の適正配置による効率向上」であり、経済活性化には他の政策が必要である点を提言する。

(3) 地域の将来ビジョンを明確に描くことの困難な時代における土地利用計画

土地利用規制の構造的課題は、宅地供給政策の失敗であると同時に、需要動向の変化による結果でもあり、新たな産業ビジョンが求められる。しかしこれを描くことが困難な状況では、土地利用の需給調整を意図しながら、実態土地利用に徐々に追従することが望ましい。コンセプトは「土地利用の選択と集中による需給調整」となる。

具体策として本論では、ア. 宅地供給の凍結、イ. 環境基準に基づくゾーニングでミックスユースを実現、ウ. 交通負荷については強い規制誘導策が必要、エ. ゾーニングの種類を簡素化し、規制の強弱をつける、オ. 都市景観の観点から、都心部の形態規制は特定地区を除き強化すべき、カ. 交通政策がこれからの鍵を握る、を提言する。

7. 今後の課題

今後は、①広域的計画の研究、②土地利用規制の技術的側面、③交通計画との連携、④市民参加の新しい形態、の研究が必要である。

論文審査結果の要旨

本論文は、産業振興と都市問題対策を主たる課題として展開されてきた「土地利用規制」をテーマに、その政策実務に直接携わってきた社会人院生としての問題意識を持って、仙台市における都市計画の策定変更過程を縦糸に、規制（あるいは規制緩和）の背景にある理論展開を横糸に、規制型政策の課題を整理検討したものである。近年、産業構造の転換、財政赤字による民間活力活用の重視等の視点から規制緩和が強く求められているが、一方で土地利用規制の緩和は、1. 土地利用秩序の維持、経済活動の阻害要因の排除等の効果を減殺する可能性も内包すること、2. 規制型政策は需要圧力の抑制・再配分に主な役割があり、必ずしも需要喚起策とはなり得ないこと、の2点を踏まえつつ、計画行政の現場への政策提言を行おうと言う視点に立っている。

第1章では、現在の仙台市の都市構造の有り様を大きく規定していると筆者が考えた「昭和40年代の都市計画」について、明治期以降の都市計画史の中にそれを位置づけ、計画策定の背景を析出している。

第2章では、同期に策定された具体的な3プラン（計画案）を対象に、政策文章等の精査を通じて「計画目標の所在・内容と適用手法（特に土地利用に関わるゾーニング）」をまず確認している。次に統計資料を利用し、当時の政策意図・効果が30年後の現在、どのように実現（あるいは未達成）したのかを、市街化状況・土地利用面積、人口・就業者数、卸小売販売額、製品出荷額等のマクロ指標とその空間分布を通じて検証している。

第3章では、新産都市構想を背景に、当時の計画で「用途純化を図る地区」に指定された3地区（原町東部地区、仙台港背後地地区、卸町地区）を具体のフィールドとして、土地利用規制に対する各層からの規制緩和要求への行政対応を分析した。現在及び将来の立地企業等の意向調査を参照しつつ、土地利用転換の必要性への発議→行政内検討→計画見直しの過程を追うことから、当初計画の目標達成度、計画意図と現状のズレ、今後の土地利用規制のあり方を検討している。

以上の分析を踏まえて第4章では、国の都市計画制度が大きな転換期にある今、1. 民間発意による規制緩和に如何に対応・運用すべきか、2. 規制緩和と経済活性化の矛盾点を意識した土地利用規制とはどのような形態が考えられるのか、3. 地域の将来ビジョンを明確に描くこと自体が困難な時代の土地利用計画の意義は何処にあるのか、を考察し具体の提言に繋げている。

個別即地的な土地利用転換の集合体としての「土地利用規制」ではなく、①マスタープランに従った宅地供給の抑制・適正化（コンパクトシティ・持続可能性）、②環境原則に基づくゾーニング制度の導入（用途・密度から環境影響による立地規制・誘導へ）、③交通負荷を考慮した開発誘導・規制策の導入、④都市景観の視点から都心部の形態規制を強化（再開発地区等では規制緩和）の面では規制力を担保しつつ、その他の領域では、市場による資源配分に期待し、④ゾーニング類型の簡素化と規制内容の柔軟化・ミックス・ユースの促進、⑤地区特性に応じた官民協働型まちづくりの実現を実現すべきであると結論づけている。

本論文は、昭和40年代に現行の都市計画制度が確立して以来、本格的な再検討が行われてこなかっ

た「土地利用計画の実務」の学術研究を試みたものである。土地利用実務が行政のルーチンワーク化していく一方で、「計画理論と実践」の狭間が拡大しており、本論文はそれを埋める研究成果として貴重な知見を提供しており、大いに評価できる。第3章の分析では、第4章の論旨・提案を補強する意味からも、土地利用転換の詳細分析や経済立地主体や政策策定主体のミクロ分析では、幾分物足りない面も残るとともに、将来に積み残した課題もある（市町村域を超える広域調整、規制手法の技術面、交通計画との連動、住民参加システムの日本的展開など）。しかし、このような課題の検討へと進むためには、その前提として本論文が明らかにした諸知見が不可欠であり、本論文の価値を減ずるものではない。提出論文は、博士（経済学）の学位を授与するに値する高度な研究成果であるものと評価する。